

### Stärkung des sozialen Dialogs in Frankreich

Grillmayer, Dominik

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Grillmayer, D. (2014). *Stärkung des sozialen Dialogs in Frankreich*. (Aktuelle Frankreich-Analysen, 28). Ludwigsburg: Deutsch-Französisches Institut - dfi. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:boa-bsz4859528660>

#### Nutzungsbedingungen:

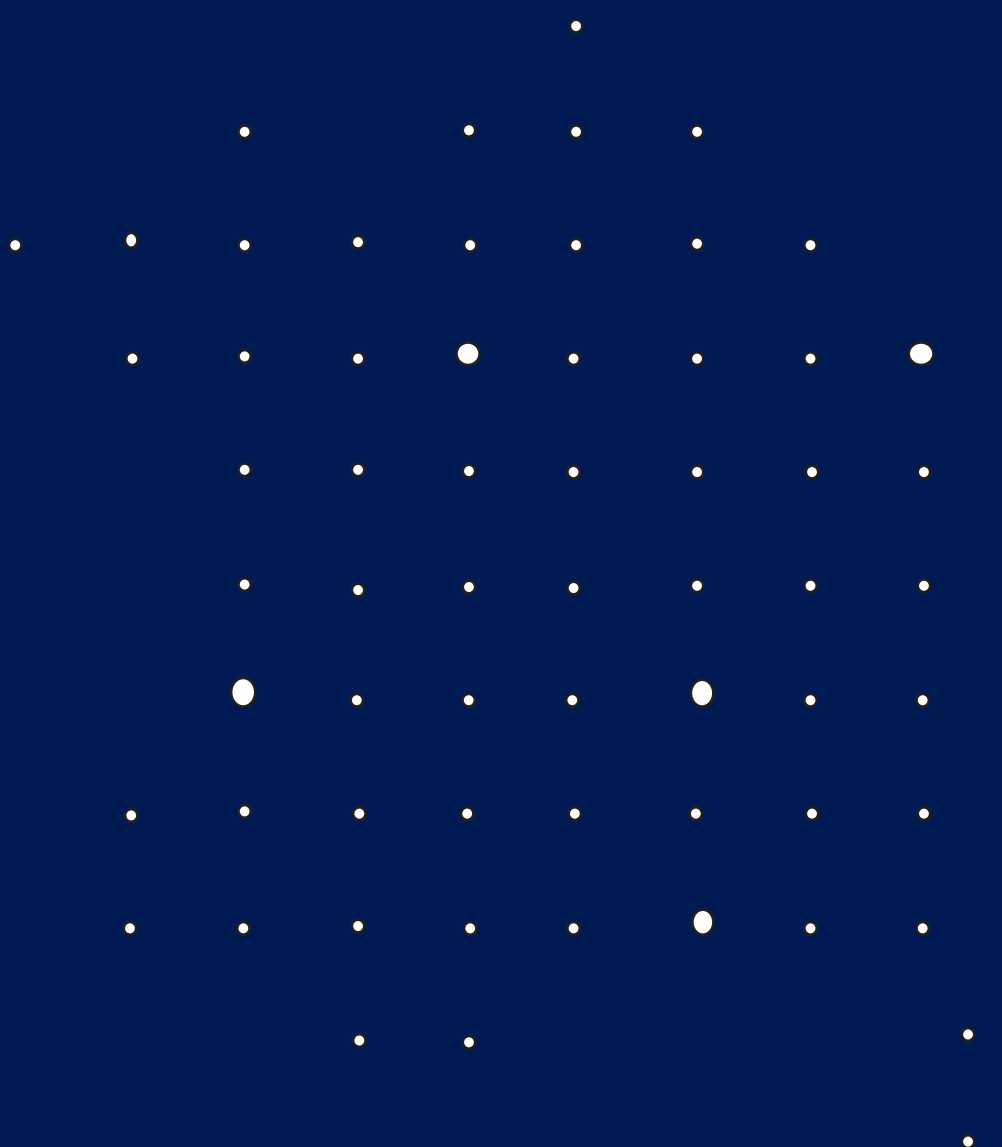
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



# Stärkung des sozialen Dialogs in Frankreich?

**Dominik Grillmayer**

Schwieriges Dreiecksverhältnis Staat und  
Sozialpartner

Die Schwäche der Gewerkschaften

Tarifvereinbarungen:  
Wachsende Bedeutung der Unternehmensebene

## Das Wichtigste in Kürze

Frankreich steckt seit geraumer Zeit in der Krise. Präsident und Regierung haben noch kein Rezept für einen Ausweg aus der schwierigen wirtschaftlichen Lage gefunden und dafür bei den Kommunalwahlen im März und den Europawahlen im Mai zwei herbe Wahlniederlagen einstecken müssen.

Bei aller berechtigten Kritik an seiner Wirtschaftspolitik ist gleichzeitig festzustellen, dass François Hollande ein Ziel verfolgt, das in der öffentlichen Diskussion meist weniger beachtet wird, aber eine nähere Betrachtung verdient: Die Stärkung des sozialen Dialogs. Sein Ansatz, die Dominanz des Staates zugunsten der Sozialpartner zurückzufahren, soll dazu beitragen, das traditionell schwierige Dreiecksverhältnis zwischen den drei Akteuren neu auszutariieren.

Ein Beispiel hierfür ist die im vergangenen Jahr von Gewerkschaften und Arbeitgebern (ohne nennenswerte Einflussnahme der Politik) ausgehandelte Arbeitsmarktreform, die den Unternehmen mehr interne Flexibilität einräumt und im Gegenzug den Schutz der Beschäftigten verbessert. Sie kann als vertrauensbildende Maßnahme gewertet werden, der angesichts der Vielzahl an Baustellen allerdings bald weitere folgen müssten.

Gleichzeitig ist zu beobachten, dass trotz der vergleichsweise schwach ausgeprägten Autonomie der Sozialpartner die Zahl der Tarifvereinbarungen seit vielen Jahren stetig ansteigt – nicht zuletzt auf betrieblicher Ebene. Hauptantriebsfeder hierfür ist neben der Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen fraglos der durch die Globalisierung hervorgerufene Anpassungsdruck. Als Hemmnis erweist sich in diesem Zusammenhang allerdings weiterhin die Schwäche der Gewerkschaften.

Dominik Grillmayer\*

# Stärkung des sozialen Dialogs in Frankreich?

## Einleitung

---

\* Wissenschaftlicher  
Mitarbeiter am dfi

Frankreich befindet sich wirtschaftlich in einer schwierigen Lage. Die von François Hollande für den Jahreswechsel angekündigte Wende auf dem Arbeitsmarkt ist nicht eingetreten – im Gegenteil: Die Zahl der Arbeitslosen stieg nach einer leichten Erholung Ende 2013 zu Beginn des Jahres erneut an und liegt weiterhin bei über 10 %. Die Quittung bekam der Präsident zunächst bei den Kommunalwahlen im vergangenen März. Die Sozialisten verloren über 150 Städte an die oppositionelle Rechte, woraufhin Hollande sich zu einer Reaktion gezwungen sah und seinen Regierungschef austauschte. Noch verheerender fiel das Ergebnis bei den Europawahlen Ende Mai aus: Auf die Regierungspartei entfielen nur noch knapp 14 % der Stimmen, während der rechtspopulistische Front National zum Sammelbecken für die Unzufriedenen wurde und mit 25 % sogar die konservative UMP hinter sich ließ.

Die Enttäuschung vieler Franzosen, dass in den ersten beiden Jahren seiner Präsidentschaft zu wenig passiert ist, um das Land wieder auf den Wachstumspfad zurückzuführen, wird auch von vielen Beobachtern in Deutschland geteilt. Stein des Anstoßes sind vor allem die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der französischen Wirtschaft und die hohe Staatsverschuldung. Um hier gegenzusteuern, hat der Präsident in den letzten Monaten Maßnahmen zur Senkung der Abgaben- und Steuerlast der Unternehmen und zur Reduzierung staatlicher Ausgaben ergriffen.

Parallel hierzu verfolgt er ein Ziel, das in der öffentlichen Diskussion meist weniger beachtet wird, aber eine nähere Betrachtung verdient: die Stärkung des sozialen Dialogs. Dies mag für deutsche Leser nicht besonders innovativ klingen, doch für Frankreich stellt ein solches Vorgehen eine Form von Paradigmenwechsel dar – vorausgesetzt, es fruchtet. Denn die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure ist in der französischen Republik seit jeher umstritten.

Die Revolution hatte nach den Erfahrungen des Ancien Régime einen radikalen Bruch mit den so genannten Zwischen-*gewalten* (*corps intermédiaires*) vollzogen. Die neue Republik definierte sich stattdessen über die direkte Beziehung zwischen dem Staat als Inkarnation des Gemeinwohls und dem Individuum. Mittlerinstitutionen sollten in diesem Konstrukt keine Rolle mehr spielen, da sie fortan als Vertreter von Partikularinteressen gebrandmarkt waren. Das Versprechen des Zentralstaats, in einen direkten Dialog mit dem einzelnen Bürger zu treten und seine Bedürfnisse zu erkennen und zu befriedigen, prägt das französische Selbstverständnis bis heute. Daraus leitet sich u.a. eine hohe Erwartungshaltung gegenüber diesem Staat ab, die immer dann in Kritik oder gar offene Ablehnung zu münden droht, wenn sie enttäuscht wird. Die Bewegung der so genannten Rotmützen (*bonnets rouges*) in der Bretagne im Herbst 2013, die sich im Zuge der geplanten Einführung einer LKW-Maut gegen eine als zu hoch empfundene Steuerlast richtete, ist hierfür

<sup>1</sup> Im Fernsehduell mit Nicolas Sarkozy zwischen den beiden Wahlgängen sagte er wörtlich: „*Moi, président de la République, je ferai en sorte que les partenaires sociaux puissent être considérés aussi bien les organisations professionnelles que les syndicats et que nous puissions avoir régulièrement des discussions pour savoir ce qui relève de la loi, ce qui relève de la négociation.*“

<sup>2</sup> Darauf verweist z.B. der Chefredakteur der linken Wirtschaftszeitung *Alternatives économiques*, Guillaume Duval, der zwar mit den Hartz-Reformen hart ins Gericht geht, im sozialen Dialog in Deutschland aber einen Erfolgsfaktor sieht (Guillaume Duval: *Made in Germany – Le modèle allemand au-delà des mythes*, Paris 2013).

das jüngste Beispiel. Solche Ereignisse, die auch bei der damaligen Regierung unter Jean-Marc Ayrault den typischen Reflex hervorgerufen haben (nämlich die unverzügliche Rücknahme der geplanten Maßnahme), bringen das gestörte Verhältnis der Franzosen zu ihrem Staat zum Ausdruck und verdeutlichen, welche Probleme entstehen können, wenn der Austausch zwischen Bürger und Staat nicht über gesellschaftlich anerkannte Mittlerorganisationen erfolgt.

François Hollande hat im Wahlkampf versprochen, die Zivilgesellschaft aufzuwerten und sie sowohl bei der Debatte über notwendige Reformen als auch bei der Diskussion über zentrale Zukunftsfragen in die Verantwortung zu nehmen<sup>1</sup>. Dies geschieht in einer Zeit, da Frankreich sich in vielfältiger Weise mit seinem Nachbarn auseinandersetzt, um die Faktoren des dortigen wirtschaftlichen Erfolgs zu analysieren. Auch wenn die Debatte mitunter auf die Hartz-Reformen verkürzt wird, so gibt es mittlerweile zahlreiche Experten, die darauf verweisen, dass ein ganzes Bündel von Faktoren zu der aktuell guten Lage in Deutschland beigetragen hat. In diesem Zusammenhang wird immer auch der soziale Dialog genannt – und das völlig zu Recht<sup>2</sup>.

Ein solches über Jahrzehnte gewachsenes Modell lässt sich freilich nicht verordnen. Es setzt vor allem Vertrauen zwischen den einzelnen Akteuren voraus, und hier spielt der Faktor Zeit eine entscheidende Rolle. Gleichzeitig darf man sich von der Einbindung organisierter Interessengruppen in die politische Entscheidungsfindung nicht zu viel erhoffen – die Bündnisse für Arbeit in Deutschland haben eindrück-

lich gezeigt, dass gerade beim Bohren dicker Bretter wie Strukturreformen die Konsensfähigkeit der Akteure mitunter an ihre Grenzen stößt. Und doch gibt es trotz des traditionell konfliktträchtigen Verhältnisses zwischen Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Frankreich erste Erfolge, die darauf hindeuten, dass ein schrittweiser Wandel hin zu einer konsensorientierten Debatte über gesellschaftliche Weichenstellungen möglich erscheint.

Neben der korporatistischen Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen lohnt auch ein Blick auf den Zustand der Arbeitsbeziehungen in Frankreich. Diese waren seit Ende des Zweiten Weltkriegs einem stetigen Wandel unterworfen. In Deutschland hat sich das Bild einer hohen Konfliktträchtigkeit der französischen Arbeitsbeziehungen festgesetzt – nicht ganz zu unrecht, wie sich zeigen wird. Nichtsdestotrotz ist durch die fortschreitende Globalisierung und die dadurch veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Druck auf die Sozialpartner gestiegen, Lösungen auf Branchen- und Betriebsebene zu finden, um einerseits die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen und andererseits Arbeitsplätze zu sichern. Die aktuelle Krise hat diesen Druck noch einmal verschärft. Dass diesbezüglich in Frankreich aber etwas in Bewegung ist, zeigt die stetig steigende Zahl von Tarifvereinbarungen in den letzten Jahren. Die vorliegende *Aktuelle Frankreich-Analyse* beschreibt die jüngeren Entwicklungen in den Arbeitsbeziehungen und richtet im Folgenden den Blick in die Zukunft.

## Staat und Sozialpartner – ein schwieriges Dreiecksverhältnis

Dass François Hollande mit dem Ziel angetreten ist, dem sozialen Dialog in Frankreich neues Leben einzuhauchen und die Sozialpartner darüber hinaus stärker in die Reformagenda des Landes einzubinden, ist für sich noch nichts Besonderes. Er ist beileibe nicht der Erste, der entsprechende Pläne verfolgt. Als Präsident der Republik und oberster Repräsentant des Zentralstaats ist er aber in einem schwierigen Dreiecksverhältnis mit Gewerkschaften und Arbeitgebern gefangen. Dieses war seit Ende des Ersten Weltkriegs geprägt durch eine

dominante Rolle der Politik, die mitunter massiv in die Tarifbeziehungen eingreift. Die besten Beispiele hierfür sind **der vergleichsweise hohe flächendeckende Mindestlohn (SMIC)**, der von staatlicher Seite regelmäßig angepasst wird und die Sozialpartner in Teilen ihrer Kernkompetenz (nämlich der Lohnfindung) beraubt, sowie staatlich verordnete Arbeitszeitverkürzungen.

Wie unlängst in einer Analyse von *DB Research* beschrieben, hat der hohe Diffusionseffekt des SMIC auf das

<sup>3</sup> Gilles Moec, Stefan Schneider: Macht Hollande den Schröder – und wird es funktionieren? Frankfurt am Main, 24. Februar 2014, S. 14/15.

<sup>4</sup> Philippe Aghion, Yann Algan, Pierre Cahuc: *Can policy influence culture? Minimum wage and the quality of labor relations*, CEPREMAP, Januar 2008. Zitiert nach Moec/Schneider, S. 15.

<sup>5</sup> Dominique-Jean Chertier: *Pour une modernisation du dialogue social – Rapport au Premier Ministre*, vorgelegt im April 2006.

Gehaltsgefüge zur Folge, dass sich die Tarifverhandlungen oftmals auf die Frage beschränkten, wie der SMIC-Impuls im gesamten Tarifgefüge zu berücksichtigen sei<sup>3</sup>. Um die Konsequenzen dieser „Entmachtung“ der Sozialpartner deutlich zu machen, zitieren die Autoren eine Studie von Aghion, Algan und Cahuc, in der auf die Gefahr der **Erosion von gesellschaftlichem Kapital** hingewiesen wird. Kurzgefasst: Wenn der Einzelne seiner Verantwortung beraubt wird, verleitet ihn dies dazu, nur seine eigenen Interessen zu verfolgen und auf Sanktionen von außen zu warten, bevor er sich auf gemeinsames Handeln besinnt<sup>4</sup>.

## Dysfunktionalität des sozialen Dialogs

Das zweite Beispiel ist die **staatliche Regelung der Wochenarbeitszeit**. Nach der Einführung der 40-Stunden-Woche während der kurzen Volksfront-Regierung 1936 folgte im Zuge der Auroux-Gesetze 1982 die Verkürzung auf 39 Stunden. Die Arbeitsministerin der sozialistischen Regierung von Lionel Jospin, Martine Aubry, schnürte 1998 schließlich das Gesetzespaket zur flächendeckenden Einführung der 35-Stunden-Woche. Das brachte das Fass um die Jahrtausendwende zum Überlaufen. Der Arbeitgeberverband MEDEF stieß damals eine Diskussion über eine *Refondation sociale*, also eine Neuerfindung des sozialen Dialogs, an. Die Debatte zielte vor allem darauf ab, die Autonomie der Akteure zu stärken.

Dass diese Diskussion letztlich allerdings nur sehr bedingt Früchte getragen hat, zeigte der von der Regierung Villepin 2006 in Auftrag gegebene Bericht von Dominique-Jean Chertier<sup>5</sup>. Darin kam zum Ausdruck, dass der soziale Dialog in Frankreich total verregelt, aber nicht effizient ist. Gleichzeitig konstatierte Chertier, dass die Natur der Konflikte sich verändert hat. Statt des traditionellen Arbeitskampfes im Rahmen von Tarifverhandlungen bestimmte demnach zunehmend die politische Agenda den sozialen Dialog. Dadurch stieg das Gewicht der Spitzenverbände von Gewerkschaften und Arbeitgebern in Paris, die allerdings weniger die Arbeitsbeziehungen in den Fokus rückten als vielmehr als Lobbyorganisationen gegenüber der Politik in Erscheinung

traten und teilweise auf Totalopposition setzten. Hierfür gab es damals ein sehr aktuelles Beispiel: die Auseinandersetzung um ein Projekt der Regierung Villepin, den sog. *Contrat de première embauche (CPE)*. Jungen Menschen sollte der Einstieg in den Arbeitsmarkt durch eine neue Vertragsform erleichtert werden, die es dem Arbeitgeber ermöglicht hätte, den Berufseinsteiger ggf. ohne Angabe von Gründen wieder zu entlassen. Die Gewerkschaften sahen darin ein Einfallstor für die Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse und liefen Sturm gegen die Gesetzesvorlage. Nachdem es ihnen gelungen war, eine Vielzahl junger Menschen zu mobilisieren, zog die Regierung den Entwurf unter dem Druck der Straße zurück. Unterm Strich war der CPE vor allem deshalb gescheitert, weil er von der Regierung ohne Konsultation der Sozialpartner entworfen worden war. Das eingangs erwähnte **Selbstverständnis des Staates als Inkarnation des Gemeinwohls**, der an den betroffenen Interessenvertretern vorbei Entscheidungen trifft, deren Tragweite er nicht immer ausreichend einschätzen kann, war wieder einmal an seine Grenzen gestoßen. Vor diesem Hintergrund wurde am 31. Januar 2007 ein Gesetz verabschiedet, das eine systematische Konsultation der Sozialpartner bei gesellschaftlichen Reformprojekten vorsah. Das **Larcher-Gesetz**, benannt nach dem damaligen Arbeitsminister Gérard Larcher, verpflichtete den Gesetzgeber, bei allen künftigen Sozialreformen die Verbände zu konsultieren.

## Zwiespältige Bilanz der Präsidentschaft Sarkozys

Nach dem Wahlsieg Nicolas Sarkozys dauerte es jedoch nur wenige Monate, bis die Politik zum ersten Mal gegen diesen Grundsatz verstieß. Im August 2007 beschloss die neue Regierung unter Premierminister François Fillon einen *Service minimum* in öffentlichen Verkehrsbetrieben, um im Falle von Streiks zumindest Notfahrpläne anbieten zu können. Die Gewerkschaften blieben bei der Entscheidung komplett außen vor.

Nur kurze Zeit später, im Herbst desselben Jahres, kam es auf Initiative des Präsidenten allerdings zu einem breit angelegten Konsultationsprozess für eine neue und weitreichende



<sup>6</sup> Nathanaël Dupré la Tour: *Les avancées du dialogue social*, in: *Esprit* N° 389 (Novembre 2012), S. 23–34, S. 25.

<sup>7</sup> Im Zuge der Rentenreform von Staatspräsident Nicolas Sarkozy im Jahr 2010 wurde die schrittweise Anhebung des Regelrentenalters auf 62 Jahre bis 2023 beschlossen. Eine detaillierte Analyse bietet die Nr. 24 der *Aktuellen Frankreich Analysen*.

<sup>8</sup> Auf die neue Rollenverteilung verwies z.B. Antoine Bevoit in einem Meinungsartikel in *Le Monde* vom 16. November 2012 (S. 21). Im Rahmen des im August 2013 von Staatspräsident Hollande angestoßenen Projekts *La France dans dix ans* beschäftigt sich das CGSP mit fünf Schlüsselfragen: der Zukunft des Produktionsmodells, der Reform des Sozialmodells, der Tragfähigkeit des Wachstumsmodells, dem gesellschaftlichen Wandel und dem europäischen Projekt (Mehr Infos unter <http://www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/>).

Umweltgesetzgebung (*Grenelle de l'Environnement*), der alle betroffenen Akteure miteinbezog. Im Bereich des sozialen Dialogs im Öffentlichen Dienst wurde zunächst ebenfalls Einiges erreicht. Diese Erfolge wurden allerdings schnell überlagert von einem hastig beschlossenen Sparprogramm für den öffentlichen Dienst (*Révision générale des politiques publiques, RGPP*), dem keine Konsultation der Gewerkschaften vorausgegangen war und dem aus Sicht vieler Experten auch eine klare Linie fehlte<sup>6</sup>. Gleichzeitig versetzte er die Behörden in einen Reformdauerstress, der zu einer tiefen Verunsicherung der Beschäftigten führte. Dabei wurde das anfänglich aufgebaute Vertrauen größtenteils wieder verspielt. Die gegen alle Widerstände durchgesetzte Rentenreform des Jahres 2010<sup>7</sup> lieferte schließlich aus Sicht der Gewerkschaften den endgültigen Beweis, dass der Präsident an einem Kompromiss mit den Sozialpartnern nicht interessiert war.

## Aufwertung der Sozialpartner unter Hollande?

Das erklärte Ziel von François Hollande war es, das verloren gegangene Vertrauen wieder herzustellen und die Sozialpartner systematisch in die Reformagenda einzubinden. Hierzu hatte er gleich zu Beginn seiner Präsidentschaft **wichtige Signale** ausgesandt:

- Der Arbeitsminister ist laut Bezeichnung auch Minister für den sozialen Dialog
- Der soziale Dialog sollte nach dem Willen des Präsidenten in der Verfassung verankert werden.
- Das aus dem *Centre d'analyse stratégique (CAS)* hervorgegangene und dem Premierminister zugeordnete *Commissariat général à la stratégie et à la prospec-*

*tive (CGSP)* sollte als *lieu d'expertise et de dialogue social* fungieren und tut dies beispielsweise im Rahmen des breit angelegten Projekts *La France dans dix ans*, das strategische politische Leitlinien für die Zukunft entwickelt (wobei sich der ein oder andere wunderte, warum diese Rolle nicht dem *Conseil économique, social et environnemental (CESE)* zugesprochen wurde – verfassungsrechtlich eigentlich die zentrale Institution für den Dialog mit der Zivilgesellschaft, siehe Kasten)<sup>8</sup>.

- Nach dem Vorbild der *Grenelle de l'environnement* berief François Hollande eine Sozial- und eine Umweltkonferenz ein, in deren Rahmen zivilgesellschaftliche Akteure an politischen Richtungsentscheidungen beteiligt werden sollen (Zukunft der sozialen Sicherungssysteme, Energiewende, etc.).
- Auf Betreiben des Präsidenten haben die Sozialpartner über eine Arbeitsmarktreform beraten und Anfang Januar 2013 eine Einigung erzielt, die von der Regierung weitgehend unverändert in Gesetzesform gegossen wurde (siehe Seite 7).

Der damit zum Ausdruck gebrachte Wille des Präsidenten, zivilgesellschaftlichen Kräften und insbesondere den Sozialpartnern mehr Mitspracherechte einzuräumen, war durchaus bemerkenswert. Manche Beobachter erinnerte das an 1968 (siehe Kasten Seite 7).

Einige Ankündigungen, wie die Verankerung des sozialen Dialogs in der Verfassung, sind mittlerweile allerdings in der Schublade verschwunden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, ob Hollande gerade mit Blick auf die weiter angespannte Wirtschaftslage und die Stimmung in der Bevölkerung weiter an seinem Kurs festhält.

Der **Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat** (*conseil économique social et environnemental, CESE*) ist ein beratendes Verfassungsorgan, das sich aus insgesamt 233 Vertretern der Zivilgesellschaft zusammensetzt und gemäß der Verfassung an der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgesetzgebung mitwirkt. Als institutionalisierte Form des Dialogs zwischen den sozio-professionellen Kategorien des Landes soll der CESE dazu beitragen, die jeweiligen Interessen der verschiedenen Akteure in gemeinsame Positionen zu überführen und sie gegenüber Regierung und Parlament zu vertreten.

<sup>9</sup> Vgl. Dupré la Tour (Fußnote 2).

<sup>10</sup> Zitiert nach Béatrice Parrino, *Hollande ou les tribulations d'un social-démocrate honteux*, in: *Le Point*, 3. April 2014, S. 52–55, S. 55.

## Die Ereignisse von 1968

Das Jahr 1968 stellte in Frankreich eine starke Zäsur dar. Das soziale Klima hatte sich in den Jahren zuvor immer weiter verschlechtert und gipfelte schließlich in der größten Streikwelle des 20. Jahrhunderts in Frankreich, die das öffentliche Leben lahm legte. Um die Situation zu entschärfen, kamen die wichtigsten gesellschaftlichen Akteure im Mai 1968 zu Verhandlungen im Arbeitsministerium in der Rue Grenelle zusammen (der Name *Grenelle* steht seither symbolisch für breit angelegte Konsultationen auf nationaler Ebene mit dem Ziel, einen Konsens zu wichtigen gesellschaftlichen Fragen herbeizuführen). Zu den unmittelbaren Ergebnissen zählte die Anhebung des Mindestlohns um 30 % und der meisten Löhne um 10 %. Darüber hinaus wurden die Gewerkschaftsdelegierten in den Unternehmen anerkannt und durften fortan Vereinbarungen unterzeichnen.

**Der Reformdruck ist erheblich:** Da ist zum einen die **hohe Staatsverschuldung**, die ihn und seine Regierung erheblichen Zwängen aussetzt. Zwar wurde Sarkozys Sparprogramm (RGPP) nach Hollandes Wahlsieg unverzüglich gestoppt. Doch der Sparzwang hat sich noch weiter verschärft, weshalb bereits die Regierung Ayrault ein neues Programm zur Reduzierung der öffentlichen Ausgaben aufgelegt hat (*Modernisation de l'action publique, MAP*), das nach Amtsantritt des neuen Premier Manuel Valls um ein noch ambitionierteres Sparziel (in Höhe von 50 Milliarden Euro bis 2017) ergänzt wurde. Der von den Gewerkschaften beklagte Einzug der Wirtschaftslogik und des Effizienzstrebens in die öffentliche Verwaltung hat bereits vor einigen Jahren eine intensive Diskussion über die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten entfacht. Entsprechend sind Aspekte wie die Qualität und der Wert der Arbeit wichtige Elemente des Dialogs mit den Arbeitnehmervertretern<sup>9</sup>.

Da ist zum zweiten der von Hollande im Januar 2014 angekündigte **Verantwortungspakt** (*Pacte de responsabilité*), der eine milliardenschwere Entlastung der Unternehmen vorsieht und mit dem der Präsident seinen Kurs hin zu mehr angebotspolitischen Akzenten fortsetzt. Bei der Umsetzung des Paktes ist zwar eine starke Einbindung der Sozialpartner geplant, die Initiative selbst war im Vorfeld aber offenbar nicht mit ihnen abgestimmt worden, was vor allem im Gewerkschaftslager für Verärgerung gesorgt hat. Ausgerechnet der Chef der linken *Force ouvrière* (FO), Jean-Claude Mailly, sah sich zu der Bemerkung veranlasst, selbst den konservativen Präsi-

denten Sarkozy habe er seinerzeit öfter getroffen als jetzt Hollande<sup>10</sup>. Gleichzeitig konnte man schon wieder den teilweisen Rückfall in alte Verhaltensmuster beobachten, denn die Reduzierung der Abgaben wurde unverzüglich an Gegenleistungen der Arbeitgeber in Form fester Zusagen für die Schaffung von Arbeitsplätzen geknüpft. Die durch die finanzielle Entlastung geschaffenen Spielräume für die Unternehmen würden dadurch gleich wieder erheblich geschmälert. Der neue Regierungschef Manuel Valls hat in seiner ersten Rede vor dem Parlament allerdings zunächst jeden Bezug zu diesen Gegenleistungen vermieden, was möglicherweise auf eine veränderte Gangart schließen lässt.

### Einigung auf Arbeitsmarktreform

Die von den Sozialpartnern ausgehandelte **Arbeitsmarktreform** gilt als erster Erfolg bei der Stärkung des sozialen Dialogs. So einigte man sich im Januar 2013 darauf, in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen mehr interne Flexibilität einzuräumen (vorübergehender Lohnverzicht oder Anpassung der Arbeitszeiten, um einen Abbau von Arbeitsplätzen zu verhindern). Im Gegenzug akzeptierten die Arbeitgeber Maßnahmen zum besseren Schutz der Beschäftigten. Die Vereinbarung wurde von drei der fünf größten Gewerkschaften mitgetragen und im Sommer 2013 von der Regierung ohne größere Änderungen in Gesetzesform gegossen.

Es hat sich aber auch gezeigt, dass Gewerkschaften und Arbeitgeber zum Teil noch sehr stark in ihren Positionen



<sup>11</sup> vgl. Charles de Froment, *Heures et malheurs des négociations sur l'emploi*, in: *Sociétal* n°79 (1<sup>er</sup> trimestre 2013), S. 49–67.

<sup>12</sup> So zitiert z.B. Georg Blume in einem Artikel in *DIE ZEIT* vom 28.03.2014 (S. 7) einen seiner Gesprächspartner.

<sup>13</sup> *World Economic Forum: The Global Competitiveness Report 2013–2014*, Genf 2013, S. 488.

<sup>14</sup> Nach der Berufung von Manuel Valls zum Premierminister wechselte Michel Sapin ins Finanzressort. Das Ministerium für Arbeit und sozialen Dialog hat François Rebsamen übernommen.

<sup>15</sup> Jean Auroux, Michel Sapin: *La compétitivité passe par le dialogue social*, in: *Le Monde*, 14.11.2012, S. 17.

gefangen sind. Ein Beispiel hierfür ist die **starke Fokussierung auf die Dauer eines Arbeitsvertrags**. In Frankreich gilt der unbefristete Vertrag (*contrat à durée indéterminée, CDI*) ebenso als soziale Erwerbschaft wie die Sozialversicherung oder seinerzeit die Rente mit 60. Jeglicher Versuch, das Kündigungsrecht bei unbefristeten Verträgen zu lockern, gilt daher schnell als (neoliberaler) Angriff auf die Arbeitsplatzsicherheit, der die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen weiter vorantreibt. Die Konzentration auf den CDI ist zum Teil aber problematisch. So kann z.B. eingewendet werden, die Arbeitsbedingungen befristeter Beschäftigter gerieten dabei zu stark aus dem Blickfeld. Der Vorwurf an die Gewerkschaften lautet hier, sie würden sich nur für den Erhalt unbefristeter Arbeitsverträge anstatt für die Verbesserung der Bedingungen befristeter Beschäftigungsverhältnisse einsetzen<sup>11</sup>. Ein Blick auf die Realitäten im Land zeigt ferner, dass gerade in Kleinstbetrieben, vor allem im Handwerksbereich, flexiblere Beschäf-

tigungsverhältnisse ermöglicht werden müssten, um auf die volatile Auftragslage reagieren zu können. Viele Betriebe würden einstellen, wenn sie sich von den Beschäftigten auch wieder trennen könnten.

Die Arbeitsmarktreform von 2013 kann also nur ein Auftakt gewesen sein, dem weitere Maßnahmen folgen müssten. Ob sich hier allerdings ein Kompromiss zwischen den Sozialpartnern erzielen lässt, ist mehr als fraglich. An diesem Punkt stößt der soziale Dialog möglicherweise an seine Grenzen. Selbst in Deutschland hat man die Erfahrung gemacht, dass Weichenstellungen in der nationalen Arbeitsmarktpolitik nicht immer im Konsens mit Gewerkschaften und Arbeitgebern erreicht werden können. Nicht das von Gerhard Schröder ins Leben gerufene Bündnis für Arbeit, sondern die Regierungskommission unter Leitung von Peter Hartz legte den Grundstein für weitreichende Reformen auf dem Arbeitsmarkt.

## Die Praxis der Arbeitsbeziehungen in Frankreich

Wenn Franzosen die Arbeitsbeziehungen in Deutschland analysieren, dann sind sie oft erstaunt über das hiesige Klima des Dialogs zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Denn in Frankreich herrscht häufig immer noch die Klassenkampflogik. Wenn ein ehemaliger Betriebsrat sich rühmt, zeit seines Lebens dem *patron*, also seinem Arbeitgeber, nie die Hand gereicht zu haben<sup>12</sup>, dann mag dies für ein deutsches Publikum ideologisch und gestrig anmuten. In Frankreich ist diese konfrontative Haltung hingegen noch vielerorts gängige Praxis. Regelmäßig kann man lesen, dass ein Unternehmenschef von seinen Mitarbeitern in seinem Büro als Geisel „gefangengehalten“ wird, um ihm Zugeständnisse bei den Arbeitsbedingungen abzurufen oder geplante Entlassungen zu verhindern (man spricht hier von der so genannten *sequestration*).

ein miserables Zeugnis ausgestellt. Im jüngsten *Global Competitiveness Report* des Weltwirtschaftsforums Davos landete Frankreich im Bereich *Cooperation in labor-employer relations* auf dem 135. Platz (von 148 untersuchten Ländern)! Zum Vergleich: Deutschland rangiert dort auf dem 18. Platz<sup>13</sup>. Auffallend war dabei, dass jene Staaten in Punkto Wettbewerbsfähigkeit gut abschneiden, in denen auch der soziale Dialog funktioniert (allen voran die skandinavischen Länder). Michel Sapin, bis April 2014 Arbeitsminister im Kabinett von Jean-Marc Ayrault und als solcher auch zuständig für den sozialen Dialog<sup>14</sup>, betonte in einem Gastbeitrag für *Le Monde* (zusammen mit Jean Auroux) im November 2012 daher die entscheidende Verantwortung der Sozialpartner bei der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit (unter gleichzeitiger Wahrung des sozialen Zusammenhalts)<sup>15</sup>.

### Traditionell konfliktträchtiges Verhältnis der Sozialpartner

Dementsprechend wird der Qualität der Sozialbeziehungen in unserem Nachbarland von den Sozialpartnern selbst

Dafür muss ihnen aber von der Politik auch genügend Autonomie bei der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen eingeräumt werden, wie dies zum Beispiel in Deutschland der Fall ist (Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes

<sup>16</sup> Christian Dufour, Adelheid Hege: *L'Évolution des négociations collectives en France. De la hiérarchie des sources du droit à la représentativité des acteurs*, Dezember 2010, S. 91–134.

schreibt die Tarifautonomie fest). Wenn es Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht selbst überlassen ist, den Rahmen für Verhandlungen abzustecken und zu institutionalisieren, dann kann keine dauerhafte Vertrauensgrundlage entstehen, die tragfähige Kompromisse ermöglicht. Solange der Staat im Zweifel die letzte Entscheidungsinstanz bildet, fehlt – wie bereits bei der Diskussion um den Mindestlohn deutlich wurde – der Anreiz, sich auf übergreifende gemeinsame Interessen zu verständigen. Stattdessen beharren beide Seiten tendenziell auf ihren Positionen und überlassen der Politik die Rolle des Schiedsrichters. Tatsächlich war die **Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Frankreich ganz wesentlich von zwei Konstanten geprägt**: Erstens gab der Zentralstaat von Beginn an einen engen institutionellen Rahmen vor, innerhalb dessen sich der soziale Dialog abspielen sollte. Dieser ist – wie bereits erwähnt – entsprechend stark reguliert, wobei sich die Spielregeln für Verhandlungen auf nationaler, Branchen- und Betriebsebene immer wieder (und teils deutlich) verändert haben. Zweitens ist das System insgesamt wenig effizient. Die Praxis der Sozialbeziehungen weicht zumeist deutlich von den gesetzlichen Vorgaben ab. Maßgeblicher Grund hierfür ist, dass der Zentralstaat häufig politische Entscheidungen trifft, die an den Realitäten im Land vorbeigehen: Seit 1944 wurden unzählige Gesetze zum sozialen Dialog verabschiedet, ohne dass die Hauptakteure, Gewerkschaften und Arbeitgeber, zuvor konsultiert worden waren. Insofern muss es nicht verwundern, wenn das in Paris entwickelte Instrumentarium in der Praxis nur sehr bedingt Anwendung findet.

### Abweichung vom vorgegebenen Rechtsrahmen

Dabei darf man aber nicht vergessen, dass der staatliche Dirigismus, der nach der Befreiung 1944 vorherrschte und die Autonomie der Sozialpartner stark eingrenzte, zunächst eine Reaktion auf den schlechten Zustand, um nicht zu sagen die Abwesenheit des sozialen Dialogs war. Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern spielten sich – wenn überhaupt – vor allem auf informeller Basis ab. Die damalige Situation war eher geprägt von einem Kampf um gegenseitige Anerkennung. Dabei offen-

barte sich anfangs eine starke Asymmetrie: Den Unternehmern fehlte es sowohl an Ansehen als auch an Einigkeit, wohingegen die Gewerkschaften durch ihre Rolle in der Résistance mit erheblicher Glaubwürdigkeit ausgestattet waren und über einen hohen Organisationsgrad verfügten. Vor diesem Hintergrund scharten sich die Arbeitgeber vielfach hinter dem Staat und überließen ihm die Aufgabe, die Gewerkschaften einzuhegen. Unter diesen Bedingungen konnte kein Vertrauen zwischen den Akteuren entstehen. Die Zusammenarbeit funktionierte lediglich bei der paritätischen Verwaltung der nach dem Krieg etablierten Sozialversicherungszweige (Rente, Gesundheit, Familie, Unfall). 1958 entstand nach diesem Vorbild schließlich auch eine Arbeitslosenversicherung – der einzige echte Verhandlungserfolg jener Zeit.

Durch die Ereignisse von 1968 (siehe Seite 7) waren große Erwartungen geweckt worden, dass ein kohärentes System von Tarifverhandlungen entsteht, doch der Reformeifer kam schnell ins Stocken und mit Beginn der Krise 1974 schließlich vollends zum Stillstand. Nichtsdestotrotz wagten sich die Unternehmer nach 1968 zunehmend aus der Defensive und zeigten sich offener für Verhandlungen. Gleichzeitig war infolge der staatlich gesteuerten Industrialisierung Frankreichs, bei der Paris vor allem auf die Entstehung erfolgreicher nationaler Großunternehmen setzte, eine zunehmende Zentralisierung der Verhandlungen zu beobachten. Christian Dufour und Adelheid Hege verweisen in ihrer Analyse zur Entwicklung der Tarifbeziehungen in Frankreich auf das Phänomen des sog. *pattern bargaining*: Einige Großunternehmen oder Wirtschaftszentren übernahmen eine Leitfunktion bei den Vereinbarungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die schließlich für das ganze Land übernommen wurden. Beispiele hierfür sind die Einführung einer dritten, dann einer vierten Woche bezahlten Urlaubs bei Renault, die jeweils kurze Zeit später auf alle Unternehmen ausgedehnt wurde, oder die Einrichtung einer betrieblichen Rentenkasse (ebenefalls bei Renault) die zum Vorbild für das nationale Betriebsrentensystem ARCCO avancierte<sup>16</sup>. So war also eine Dynamisierung der Tarifbeziehungen festzustellen, die von den neuen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen im Land geprägt wurde.

<sup>17</sup> Zur historischen Entwicklung und Besonderheiten der Gewerkschaftsbewegung in Frankreich vgl. Jean-Marie Pernot, *Die Gewerkschaften in Frankreich. Geschichte, Organisation, Herausforderungen*, Friedrich Ebert Stiftung, Oktober 2010.

<sup>18</sup> Raphaël Hadas-Lebel: *Pour un dialogue social efficace et légitime: représentativité et financement des organisations professionnelles et syndicales – Rapport au Premier ministre*, Mai 2006.

<sup>19</sup> Eine gute Zusammenfassung der Kernpunkte liefert Gilles Nezosi, *Vers un renouveau du dialogue social?*, in: *Regards sur l'actualité*, n° 331 (Mai 2007), S. 81–91.

Der fundamentale Wandel der Arbeitswelt seit den 1970er Jahren hat gleichzeitig einen hohen **Anpassungsdruck** erzeugt. Mit Beginn der Krise in den siebziger Jahren begannen sich die Kräfteverhältnisse nach und nach zu Gunsten der Unternehmen zu verschieben. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Internationalisierung der Wirtschaft und steigender Arbeitslosenzahlen erwuchs der Arbeitgeberseite gewissermaßen ein Droh- und Erpressungspotenzial, das sie bei den Verhandlungen in die Waagschale werfen konnte. Gleichzeitig begann der Niedergang der Gewerkschaften, die angesichts ihrer geschwächten Verhandlungsposition bis Anfang der achtziger Jahre einen massiven Mitgliederschwund hinnehmen mussten.

## Die Schwäche der Gewerkschaften

Der **Organisationsgrad** der französischen Gewerkschaften **sank seit den achtziger Jahren beträchtlich auf heute nur noch rund 8 %** (Mittelwert für alle Sektoren). Wenn man in Betracht zieht, dass die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor die höchsten Mitgliederzahlen aufweisen, dann ergibt sich für den Privatsektor, in dem immerhin 70 % der Beschäftigten tätig sind, ein Organisationsgrad von gerade einmal 5 %. Dabei ist die Präsenz von Gewerkschaften in den Betrieben weniger eine Frage der Branchen, als vielmehr der Unternehmensgröße. Dies ist auch eine Folge der gewachsenen Wirtschaftsstruktur in Frankreich.

Der politische Wille, „nationale Champions“ zu etablieren, hatte zur Folge, dass es mehrere Dutzend erfolgreiche Großunternehmen gibt, denen eine Vielzahl von Kleinunternehmen mit nur wenigen Mitarbeitern gegenübersteht. Was fehlt, ist ein dichtes Netz mittelständischer Unternehmen – ein Umstand, der in deutsch-französischen Vergleichen (die mittlerweile in Hülle und Fülle vorliegen) oftmals bedauert wird und als Mitursache für die wirtschaftlichen Probleme des Landes gilt. Da die Gewerkschaften in den Kleinst- und Kleinunternehmen keine Rolle spielen, sind sie unterm Strich heute gerade einmal in 25 % aller Firmen vertreten. Die Zahl steigt nur dann über 50 %, wenn man ausschließlich Firmen mit mehr als 100 Mitarbeitern berücksichtigt.

Hinzu kommt, dass im Vergleich zu Deutschland, wo weitgehend das Prinzip der Einheitsgewerkschaft vorherrscht, die **Gewerkschaftsbewegung in Frankreich historisch bedingt in acht Dachorganisationen** (sowie einige unabhängige Einzelgewerkschaften) **aufgesplittert** ist (siehe Kasten Seite 11). Die Grenzen verlaufen entlang politischer und weltanschaulicher Überzeugungen, weshalb sich gerade unter dem Eindruck des Mitgliederschwunds reformorientierte und dezidiert linke, klassenkämpferische Gewerkschaften bis heute ideologische Auseinandersetzungen liefern. Die zwei größten Dachverbände, die gleichzeitig die beiden Pole repräsentieren, sind die *Confédération française démocratique du travail* (CFDT) und die *Confédération générale du travail* (CGT)<sup>17</sup>. Diese Konstellation erschwert die Kompromissfindung auf nationaler, Branchen- wie Unternehmensebene erheblich.

Vor diesem Hintergrund schwang in der Diskussion über die fehlende Autonomie der Sozialpartner bereits seit langer Zeit implizit die **Frage** mit, wer eigentlich mit dieser Autonomie ausgestattet sein sollte, d.h. **wer im Land tatsächlich die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen repräsentiert**. Raphaël Hadas-Lebel stellte 2006 einen Bericht zur Lage der Sozialpartner vor, der im Auftrag von Premierminister Villepin erstellt worden war und den Finger in die offene Wunde legte<sup>18</sup>. Hier einige Kernpunkte<sup>19</sup>:

- Der *syndicalisme d'entreprise* ist durch die Veränderungen in den französischen Unternehmen seit Ende der 70er Jahre zurückgedrängt worden.
- Die Schwäche der Gewerkschaften hindert sie daran, ein maßgeblicher und effizienter Akteur des sozialen Dialogs zu sein.
- Diese Schwäche lässt sich beobachten bezüglich der Zahl ihrer Mitglieder, ihrer Präsenz in den Unternehmen und den Ergebnissen der Wahlen zu den Arbeitnehmervertretungen.

Die teilweise Kompensation dieser Schwäche erfolgte durch die bereits erwähnte Verlagerung der Auseinandersetzung auf die nationale Ebene und den Widerstand gegen politische Reformprojekte. Denn **was den Gewerkschaften erhalten blieb, war eine starke Mobilisierungskraft**, vor allem

## Die acht gewerkschaftlichen Dachorganisationen in Frankreich

Name	Mitglieder	Gründung und Orientierung
Confédération générale du travail (CGT)	700.000	1895 gegründet, lange Zeit kommunistisch, steht heute der Linksfrente (Front de Gauche) nahe
Confédération générale du travail - Force ouvrière	300.000	1948 wegen der kommunistischen Dominanz von der CGT abgespalten
Confédération française démocratique du travail (CFDT)	800.000	1964 aus dem christlichen Gewerkschaftsbund CFTC hervorgegangen, der PS traditionell nahe, aber zunehmend ungebunden
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	130.000	1919 gegründet, der katholischen Arbeiterbewegung verbunden
Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)	140.000	1944 als Gewerkschaft der mittleren und leitenden Angestellten und der gehobenen Beamten gegründet
Fédération syndicale unitaire	160.000	1993 aus der FEN abgespalten, größte Gewerkschaft im Bildungswesen, CGT-nah
Union nationale des syndicats autonomes (UNSA)	360.000	1993 aus dem rechten Flügel der FEN und anderen Gruppen hervorgegangen, Schwerpunkt im Bildungswesen sowie Transport, Landwirtschaft
Solidaires unitaires démocratiques (SUD)	80.000	1988 als linke Abspaltung vor allem von der CFDT, Orientierung an sozialen Bewegungen, v.a. Gesundheitswesen, Bildung

Quelle: Edgar Rose, Frankreich: Im Vertrauen auf den Staat, Kurzinformation der Abteilung Mitbestimmungsförderung der Hans Böckler Stiftung, August 2010.

im Öffentlichen Dienst. Wenn Tausende Menschen ihrem Streikaufruf folgen, um gegen Reformpläne der Regierung zu protestieren, verleiht ihnen dies eine Legitimität, die sie in den Unternehmen oft längst eingebüßt haben.

Nichtsdestotrotz stellte die **Frage, welche Gewerkschaften ein Verhandlungsmandat beanspruchen können**, ein ziemlich heißes Eisen dar. Aufgrund der oben erwähnten Zersplitterung sind, anders als in Deutschland mit seinen Branchengewerkschaften, in größeren französischen Unternehmen für gewöhnlich mehrere Gewerkschaften vertreten, die alle mitverhandeln wollen. Im Vergleich zum hierzulande noch vielfach vorherrschenden Prinzip der Tarifeinheit wird die Kompromissfindung dadurch erschwert. Umso wichtiger ist es, dass nur diejenigen Gewerkschaften mitreden dürfen, die auch tatsächlich einen bestimmten Prozentsatz der Arbeitnehmer repräsentieren. Und hier bestand

dringender Reformbedarf. Gleichzeitig konnte dieses Thema von der Politik aber unmöglich konfrontativ, sondern nur zusammen mit den betroffenen Akteuren angepackt werden. Nach der heftigen Auseinandersetzung um den CPE (siehe Seite 5) schien die Zeit dafür um den Jahreswechsel 2007/2008 noch nicht reif. Daher griff erst Nicolas Sarkozy das heikle Thema nach seiner Wahl zum Staatspräsidenten wieder auf. Im August 2008 erging schließlich ein Gesetz, das die Repräsentativität der Gewerkschaften neu regelte (siehe Kasten Seite 12).

### *Steigende Zahl der Tarifverhandlungen*

Auch wenn die lange Zeit schwelende Frage der Repräsentativität der Gewerkschaften die Verhandlungen der Sozialpartner beeinträchtigte, so haben der oben beschriebene Anpassungsdruck

## Neue Regeln zur Repräsentativität der Gewerkschaften

Der dringende Handlungsbedarf wurde nicht nur im Bericht von Raphaël Hadas-Lebel deutlich, sondern auch bei einem Blick auf die bisherigen Regelungen. Denn zunächst beruhte das Verhandlungsmandat der Gewerkschaften auf dem **Parodi-Erlass vom 28. Mai 1945** (benannt nach dem damaligen Arbeitsminister).

Entscheidend waren danach fünf Kriterien:

- die Dauer ihres Bestehens,
- die Mitgliederzahl,
- die Unabhängigkeit gegenüber dem Arbeitgeber,
- die Regelmäßigkeit und Höhe der Beiträge sowie
- eine „patriotische Haltung während des Krieges“ (im Klartext die Teilnahme an der *Résistance*).

Gut zwanzig Jahre später, **am 3. März 1966**, bescheinigte dann ein Erlass den Gewerkschaften der damals fünf wichtigsten Dachverbände (CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC, CFE-CGC) einen „unabweisbaren“ repräsentativen Charakter (*présomption irréfragable de représentativité*). In den darauffolgenden vierzig Jahren änderten sich zwar die Rahmenbedingungen massiv, nicht aber die rechtliche Grundlage für die Repräsentativität der Gewerkschaften.

Eine Neuregelung konnte jedoch nur gelingen, wenn sie zumindest von den wichtigsten Akteuren mitgetragen wurde. Hierfür war der Boden 2008 bereitet. **Das Gesetz vom 20. August 2008** fußt im wesentlichen auf einer gemeinsamen Position der beiden größten Gewerkschaften CGT und CFDT sowie der Arbeitgeberverbände MEDEF und CGPME (*Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises*). Entscheidendes Kriterium ist nunmehr das Ergebnis einer Gewerkschaft bei den Wahlen zu den Arbeitnehmervertretungen:

- Eine Gewerkschaft muss landesweit mindestens 8 % bei den Wahlen zu den Arbeitnehmervertretungen erzielen.
- Eine Vereinbarung kann nur in Kraft treten, wenn die unterzeichnenden Gewerkschaften mindestens 30 % der Stimmen erzielt haben und die nicht unterzeichnenden Gewerkschaften nicht mehr als 50 %.
- Diese Regelung wurde durch das Gesetz vom 10. Juli 2010 auch auf die *fonction publique* und die sehr kleinen Unternehmen (mit weniger als 10 Mitarbeitern) ausgeweitet.

Ergebnisse der im Zeitraum Januar 2009 bis Dezember 2012 stattgefundenen **Wahlen zu den Arbeitnehmervertretungen** im Privatsektor (veröffentlicht im März 2013):

CGT:	26,77 %
CFDT:	26,00 %
CGT-FO:	15,94 %
CFE-CGC:	9,43 %
CFTC:	9,30 %
UNSA:	4,26 %
Solidaires:	3,47 %
Sonstige:	12,56 %

Wahlbeteiligung: 42,78 % (entspricht rund 5,5 Mio. Beschäftigten)



<sup>20</sup> Nezosi (Fußnote 19), S. 84.

<sup>21</sup> Vgl. hierzu Anne Dufresne, Nicole Maggi-Germain, Zwischen Staatsinterventionismus und Tarifaufonomie – Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen in Frankreich, WSI-Mitteilungen 7/2012, S. 534–540.

<sup>22</sup> Hierzulande hatte die IG Metall mit dem Pforzheimer Abschluss vom 12. Februar 2004 erstmals befristete Abweichungen vom Flächentarifvertrag in Unternehmen akzeptiert, um Arbeitsplätze zu erhalten. Dieses Abkommen machte schnell Schule.

<sup>23</sup> Derek Perrotte: *Le dialogue social est resté dynamique en 2012*, in: Les Echos, 27.06.2013, S. 5.

und ein Gesetzespaket aus dem Jahr 1982 dazu beigetragen, dass die Zahl der Vereinbarungen auf Branchen- oder Unternehmensebene dennoch massiv zugenommen hat. Im Zeitraum von 1983 bis 2002 stieg sie von jährlich 1.955 auf sage und schreibe 36.000!<sup>20</sup>

Nach der Wahl François Mitterrands zum Staatspräsidenten war es unter der Regierung Mauroy zu einer weitreichenden Veränderung der Rahmenbedingungen für Tarifverhandlungen gekommen, die den neuen Realitäten Rechnung trug. Die **Auroux-Gesetze von 1982** (benannt nach dem damaligen Arbeitsminister Jean Auroux) **führten eine jährliche Verhandlungspflicht ein**. Gleichzeitig wurde das Günstigkeitsprinzip gesetzlich verankert, wonach Vereinbarungen auf Unternehmensebene nicht hinter Tarifbeschlüssen zurückbleiben dürfen, die zuvor auf nationaler, regionaler oder Branchenebene ausgehandelt worden sind. Auch nach dem Wahlsieg der Konservativen 1986 wurde nicht an diesen neuen gesetzlichen Rahmen gerührt. In der Folge dieser Gesetzgebung stieg die Zahl der Tarifabschlüsse zwar deutlich an, die hohe Tarifdeckung in Frankreich lässt sich aber nicht allein damit erklären. Grund hierfür sind vor allem Allgemeinverbindlichkeitserklärungen durch die Arbeitsminister, die per Erlass Vereinbarungen auf alle Unternehmen einer Branche ausweiten können<sup>21</sup>.

## Verlagerung auf die Unternehmensebene

Trotzdem kam den Verhandlungen in der Realität meist nicht die Bedeutung zu, die ihnen vom Gesetzgeber zugesprochen wurde. Dies betraf vor allem die von der Politik gewollte Hierarchie erzielter Vereinbarungen. Branchenübergreifende Verhandlungen auf nationaler Ebene sind sehr schwerfällig und nur selten die geeignete Ebene, wenn es darum geht, auf die veränderten Rahmenbedingungen des Arbeitsmarkts zu reagieren. Die Internationalisierung der Märkte in den vergangenen Jahrzehnten hat teilweise völlig unterschiedliche Voraussetzungen für unternehmerisches Handeln geschaffen, denen häufig mit nationalen Vereinbarungen zu Arbeitszeit und -bedingungen nicht angemessen Rechnung getragen werden kann. Daher schnellte in der Praxis auch in Frank-

reich die Zahl der Vereinbarungen auf Unternehmensebene in den vergangenen Jahren massiv in die Höhe. Das bedeutet nicht, dass das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sich substantiell verbessert hat. Doch der hohe Anpassungsdruck, die schiere Notwendigkeit zwingt beide Seiten zum Pragmatismus.

Diese Realitäten musste auch die Politik anerkennen. Das Fillon-Gesetz von 2004 schränkte das Günstigkeitsprinzip ein. Fortan waren auf Unternehmensebene Abweichungen von tariflichen Standards unter bestimmten Bedingungen möglich. Unter dem Eindruck der 2008 einsetzenden Wirtschafts- und Finanzkrise übte die Politik schließlich sogar Druck auf die Tarifpartner aus, Betriebsvereinbarungen zu schließen, um Entlassungen zu vermeiden. Diese Entwicklung gipfelte Anfang 2012 in der Forderung Sarkozys, in kriselnden Unternehmen binnen weniger Wochen Verträge für Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (*Contrats compétitivité emploi*) abzuschließen, um nach deutschem Vorbild durch die Anpassung von Arbeitszeiten Entlassungen zu verhindern<sup>22</sup>. Doch weder hat er den Sozialpartnern hierfür genügend Zeit gegeben noch wollten die Gewerkschaften kurz vor den Wahlen dem konservativen Präsidenten einen Erfolg gönnen.

Nichtsdestotrotz stieg auch 2012 die Zahl der Betriebsvereinbarungen im Vergleich zum Vorjahr erneut, und zwar um rund 5.000 auf knapp 38.800. Ein interessantes Detail dabei ist, dass die CGT, die Vereinbarungen am wenigsten oft mitträgt, in 85 % der Fälle mitunterzeichnet hat<sup>23</sup>. Die Unterschrift verweigert hat sie allerdings unter einem Vertrag, dem im vergangenen Jahr eine gewisse Signalwirkung zugesprochen wurde: der **Betriebsvereinbarung beim angeschlagenen Automobilhersteller Renault**. Sie sah im Wesentlichen eine Erhöhung der Arbeitszeit um 6,5 %, eine Neuorganisation der Arbeitszeitkonten, den Verzicht auf Lohnerhöhungen im Jahr 2013 und den Abbau von 7.500 Arbeitsplätzen bis Ende 2016 vor. Mitgetragen wurde die Einigung von den Gewerkschaften CFTD, FO und CGE-CGC. Im Februar 2014 hat Renault gute Ergebnisse vorgelegt, und die geplante steigende Auslastung der französischen Werke (in denen u.a. der Nissan Micra



<sup>24</sup> BFMTV, *Renault: L'accord de compétitivité porte ses fruits*, 14.02.2014 (<http://www.bfmtv.com/economie/renault-laccord-competitivite-porte-fruits-710730.html>, abgerufen am 30.05.2014).

<sup>25</sup> Zur Rolle der Gewerkschaften vgl. Benjamin Schreiber: *Frankreich – Die Gewerkschaften suchen ihre Rolle im Reformdialog*, Friedrich Ebert Stiftung, Mai 2013.

gebaut wird) deutet darauf hin, dass die Vereinbarung erste Früchte trägt<sup>24</sup>.

## Themen der Verhandlungen

Obwohl die Sozialpartner aufgrund des relativ hohen Mindestlohns in Teilen ihrer Kernaufgabe, nämlich der Lohnfindung, beraubt sind, stehen zu gut einem Drittel die Gehälter im Mittelpunkt der Verhandlungen, gefolgt von der Regelung der Arbeitszeit. Aufschlussreiche Informationen zu den Verhandlungsthemen liefert regelmäßig die Umfrage *REPONSE (Relations professionnelles et négociations d'entreprise)* in Unternehmen ab 11 Mitarbeitern. Daraus geht hervor, dass vor allem die Qualität der Arbeit viel diskutiert wird, und ebenso die

Frage der Einbindung von Arbeitnehmervertretern in die zukünftige strategische Ausrichtung von Unternehmen bzw. in die Krisenbewältigung. Hier wird von Seiten der Arbeitnehmervertreter oft beklagt, dass sie unzureichend über die (teils kritische) Situation ihres Unternehmens informiert werden und mitunter nur noch über Sozialpläne verhandeln können. Voraussetzung für eine frühzeitige Einbindung ist freilich gewachsenes Vertrauen zwischen den Tarifpartnern, und daran fehlt es häufig noch. Gerade das steigende Bewusstsein für die Notwendigkeit von Kompromissen könnte aber, vor allem bei zukünftigen Generationen von Managern und Gewerkschaftern, zu einem schrittweisen Wandel hin zu einem kooperativeren Verhandlungsstil führen.

## Fazit und Ausblick

Wenn französische Beobachter auf die Bedeutung des sozialen Dialogs als wichtigem Faktor für den wirtschaftlichen Erfolg Deutschlands hinweisen, so schwingt dabei immer auch die Hoffnung mit, eine ähnlich vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern könne sich auch in Frankreich einstellen. Präsident Hollande setzt wie beschrieben ganz gezielt darauf, vor allem die reformorientierten Gewerkschaften und die wichtigsten Arbeitgeberorganisationen in die Verantwortung zu nehmen. Die Frage ist nur, ob diese die für sie vorgesehene neue Rolle auch annehmen<sup>25</sup>. Die starke Dominanz des Staates hatte es ihnen bislang ermöglicht, sich im Zweifel auf ihre Positionen zurückzuziehen und den erforderlichen Interessenausgleich der Politik zu überlassen (um sie anschließend für das Ergebnis zu rügen). In den beiden Persönlichkeiten an der Spitze des wichtigsten Arbeitgeberverbands MEDEF und der Gewerkschaft CFDT, Pierre Gattaz und Laurent Berger, hat Hollande durchaus Verbündete. Allerdings ist unklar, ob sie sich mit ihrem Kurs innerhalb ihrer Organisationen durchsetzen können. Die Arbeitsmarktreform hat zu Beginn des vergangenen Jahres zwar ein gutes Signal ausgesandt, sie macht aber auch deutlich, dass **Erfolge nur in kleinen Schritten** erzielt werden können. Doch kann Frankreich es sich leisten, seine Reformagenda nur langsam abzarbeiten,

um das zarte Pflänzchen gegenseitigen Vertrauens zwischen den Akteuren nicht zu gefährden? Und ist überhaupt ein Durchschlagen des gordischen Knotens im Konsens mit den Sozialpartnern möglich? Einige Beobachter argumentieren, die Sozialpartner sollten Lösungen zur Förderung interner Flexibilität auf betrieblicher Ebene absolute Priorität einräumen, anstatt Arbeitsbedingungen in nationalen branchenübergreifenden Verhandlungen umfassend regeln zu wollen.

**Viel wird letztlich davon abhängen, ob auf Dauer ein Umdenken bei allen drei Akteuren stattfindet:** Gewerkschaften und Arbeitgeber müssten ihre traditionellen Reflexe überwinden, was vor allem mit Blick auf das Konkurrenzdenken innerhalb der organisierten Arbeitnehmerschaft derzeit noch schwer vorstellbar ist. Und der Staat müsste bereit sein, seine selbsternannte Rolle als Inkarnation des Gemeinwohls zugunsten der Zivilgesellschaft neu zu interpretieren. Dass das Risiko des Rückfalls in alte Gewohnheiten latent vorhanden ist, haben die Forderungen der Politik nach Gegenleistungen der Arbeitgeberseite (in Form der Verpflichtung auf eine konkrete Anzahl neuer Arbeitsplätze) für die beschlossene Entlastung der Unternehmen gezeigt.



## Aktuelle Publikationen des dfi

---

**Deutsch-Französisches Institut et al. (Hrsg.):** Frankreich Jahrbuch 2013. Themenschwerpunkt „Frankreich in der Krise: Die Suche nach dem verlorenen Selbstverständnis“, Red.: Stefan Seidendorf. - Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2014, - 219 Seiten

**dfi compact Nr. 12: Deutsch-Französisches Institut, Historisches Institut der Universität Mannheim, Robert Bosch Stiftung (Hrsg.):** Als Charles de Gaulle deutsch sprach. Die Rede an die deutsche Jugend in Ludwigsburg 1962 im Spiegel von Zeitzeugen. Zeitzeugenprojekt in Kooperation mit dem dfi - Ludwigsburg: dfi, 2014, - 174 Seiten

**Solène Hazouard, René Lasserre, Henrik Uterwedde (Hrsg.):** L'aide au retour à l'emploi : Politiques françaises, allemandes et internationales. Cergy-Pontoise: CIRAC, 2013, - 362 Seiten

**Deutsch-Französisches Institut et al. (Hrsg.):** Frankreich Jahrbuch 2012. Themenschwerpunkt „Deutsch-französische Beziehungen: Entwicklungslinien und Funktionswandel“. Red.: Stefan Seidendorf. - Wiesbaden: VS-Verlag für Sozialwissenschaften, 2013, - 296 Seiten

**Frank Baasner, Stefan Seidendorf (Hrsg.):** Jeder für sich oder alle gemeinsam in Europa?, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2013, - 224 Seiten

**Stefan Seidendorf (Hrsg.):** Deutsch-Französische Beziehungen als Modellbaukasten?, Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2012, - 218 Seiten

**Adolf Kimmel, Henrik Uterwedde (Hrsg.):** Länderbericht Frankreich: Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, 3., aktualisierte und neu bearbeitete Auflage - Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2012, - 400 Seiten

**Frank Baasner, Bérénice Manac'h, Alexandra von Schumann (Hrsg.):** Points de vue – Sichtweisen: France – Allemagne, un regard comparé = Deutschland – Frankreich, ein vergleichender Blick, - Rheinbreitbach: NDV = Paris: Ed. Doumic, 3. Auflage 2012, - 269 Seiten

**Deutsch-Französisches Institut, Wüstenrot Stiftung (Hrsg.):** Stadtentwicklung und Integration Jugendlicher in Deutschland und Frankreich. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung, 2011, - 351 Seiten

## Die Aktuellen Frankreich-Analysen des dfi

---

Die Aktuellen Frankreich-Analysen erscheinen mehrmals im Jahr.

Redaktion: Dominik Grillmayer

Layout: Waltraut Kruse

Herausgeber:  
Deutsch-Französisches Institut  
Asperger Straße 34  
D-71634 Ludwigsburg  
Telefon +49 (0 71 41) 93 03-0  
Telefax +49 (0 71 41) 93 03-50  
E-mail: [info@dfi.de](mailto:info@dfi.de)

Nähere Informationen über die Aktivitäten und Publikationen des Deutsch-Französischen Instituts erhalten Sie unter obiger Adresse oder auf unseren Internet-Seiten: <http://www.dfi.de>

Zuletzt erschienen:

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 27  
**Henrik Uterwedde:** Frankreichs Weg aus der Krise 2013: Strukturprobleme und Reformbaustellen, März 2013, 15 Seiten

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 26  
**Frank Baasner, Dominik Grillmayer, Stefan Seidendorf, Henrik Uterwedde:** Machtwechsel in Frankreich? Die Präsidentschaftswahl 2012: Kandidaten, Themen, Alternativen, März 2012, 15 Seiten

Aktuelle Frankreich-Analysen Nr. 25  
**Kim-Yvonne Köhler, Stefan Seidendorf, Nils Thieben:** Neuer Kopf, alte Ideen? „Normalisierung“ des Front National unter Marine Le Pen, Juli 2011, 15 Seiten